

KISZELLY ZOLTÁN

A többpárti demokrácia költségei

A többpárti demokráciák működési költségeinek döntő részét kitevő pártfinanszírozás tudományos igényű vizsgálatához a fogalom minél pontosabb meghatározása szolgálhat kiindulópontként. A politikatudomány által vizsgált számos más témakörhöz hasonlóan, jelen esetben is két megközelítési mód között választhatunk: kutatásunk tárgyát szűken értelmezve beérhetjük a törvények és más előírások által szabályozott jelenségek elemzésével. Egy másik – tágabb – megközelítésben vizsgálatunkat kiterjeszthetjük a pártok „eredményes” működéséhez szükséges „egyéb” (üzemeltetési és kampány-) költségekre is.

A következőkben kísérletet teszek a közkeletű néven „pártfinanszírozásnak” nevezett jelenség definiálására. Néhány szemléletes példa segítségével arra szeretnék rámutatni, hogy a definíciós kísérletet egy nemzetközileg is változó környezetben folyamatos újraértékelésre szorulnak, ami a vonatkozó törvényeknek a politikai gyakorlathoz való közelítését teszi szükségessé.

A PÁRTFINANSZÍROZÁS FOGALMA

Göttrick Wewer definíciója (Wewer, 1996.), a fogalom tágabb értelmezését tükrözi. A pártfinanszírozásról szólva a politikai pártok *három fő bevételi forrását* különbözteti meg: a pártok bevételei származhatnak egyrésztől a) magánszemélyektől és szervezetektől (pl. tagdíjak, adományok, szolgáltatások/tárgyak kedvezményes/ingyenes rendelkezésre bocsátásából, gyűjtésekből stb.); vagy b) a pártok gazdasági tevékenységéből szár-

mazó bevételekből (pártok tulajdonában lévő vállalkozások nyereségéből, helyiségek bérbeadásából, kamatjövedelmekből stb.); vagy pedig c) a központi költségvetésekből.

A szélesebb értelmezéshez áll közelebb Bogdanor fogalommeghatározása is, aki a nemrégiben magyar nyelven is megjelent enciklopédiájában politikafinanszírozásról (*political financing*) beszél (Bogdanor 2002.). Lényegre törő definíciójában a politika finanszírozásán a politikai vezetők, pártok és a közigazgatási vagy állami posztokért versengő jelöltek pénzügyi háttérének biztosítását tartja a legfontosabbnak. Az ő megközelítésében a demokratikus társadalmi intézményrendszer költségeit a párt- vagy politikafinanszírozás tárgykörébe kell sorolni. Ez jelenti egyrészt a parlamenti pártok költségeinek megtérítését¹, másrészt a politikához kapcsolódó tudásipar² (a brit példán túl a politikai osztály utánpótlásképzését, az egyetemi és tudományos kutatásokat végző agytrösztök és más háttérintézmények, esetleg pártokhoz közel álló alapítványok stb.) támogatására a nyugati demokráciákban több eltérő megoldást találhatunk, melyek közül a német pártközeli alapítványok modellje működésének kiszámíthatósága és a költségvetési támogatás mértéke miatt emelkedik ki. Bogdanor a párt- és politikafinanszírozáshoz sorolja továbbá (a demokráciákban és az autoritárius vagy egypártrendszerű államokban egyaránt) a nem választási jellegű, forradalmi mozgalmak pénzügyi támogatásának költségvonzatait is. Ezt a gondolatmenetet folytatva ide tartozónak ítélem a más államon belüli válságrégiók megsegítését és támogatását célzó költségvetési támogatások körét is. Ez utóbbira számos példát hozhatunk. A legeklektánsabb az EU déli kibővítése volt, azaz a katonai diktatúrák uralmából a demokratikus modellre áttérő dél-európai államok gazdasági és politikai stabilizálásának finanszírozása. De ehhez hasonló az Egyesült Államok részéről geostratégiai okokból kiemelten fontosnak tartott török (laikus és fundamentalizmusellenes) világi berendezkedés támogatása (csak 2002-ben 16 milliárd dollár nagyságú hitellel), vagy akár az egykor jobb napokat látott szovjet rakétaiparban dolgozó tudósok és szakemberek nyugati cégeknél való foglalkoztatása és támogatása is hasonló, elsősorban politikai megfontolásokkal magyarázható.

HONNAN SZÁRMAZIK A PÁRTOK BEVÉTELE? – A BRIT PÉLDA

A többpárti demokráciákban a pártok bevételei tehát – bár eltérő arányban, de – három fő forrásból származnak: a tagdíjbefizetésekéből, a magánszemélyek és szervezetek adományaiból és a központi költségvetésből érkező támogatásokból. Korábban több szerző is megkülönböztette a működési költségeik döntő

hányadát tagdíjakból, illetve adományokból fedező pártokat, de napjainkra ezek a különbségek elhalványultak.

Bayer is felhívja a figyelmet arra a fontos tényre (Bayer, 1999, 208), hogy a pártok állami támogatása csökkenti a tagdíj-befizetések jelentőségét, melynek következtében – a támogató csoportoktól való anyagi függetlenségnek köszönhetően – megváltozik a pártok és a hozzájuk kapcsolódó érdekszervezetek viszonya. Különösen fontos szempont lehet továbbá a pártok bevételi forrásainak vizsgálata során az adott párt kormányzati szerepének kérdése. Kormányzati pozícióban ugyanis a frakció válik dominánssá a párt parlamenten kívüli részével szemben, és ezt az erőfölényt csak tovább növelheti a parlamenti frakciók működési költségeinek önálló, a pártjukétól elválasztott finanszírozása. Így gyakran előfordulhat, hogy a parlamenti képviselőcsoportokon belüli alkukról a párt vezető testületei (már amennyiben azok nem a frakció tagjaiból állnak) csak utólag szereznek tudomást, és frakció döntéseire vajmi kevés befolyással rendelkeznek. Ez a fejlemény Bayer szerint a többpárti pluralizmus természetével, valamint az államhatalom működésének természetével függ össze. Mindennek eredménye végül a pártok oligarchizálódásában és a pártelitek és a tagság elkülönülésében mutatkozik meg.

Az előbbi folyamat a modellértékűnek tekintett országok közül leginkább jellemző módon Nagy-Britanniában ment végbe: köztudott, hogy az Egyesült Királyságban működő szakszervezetek tagjai legtöbb esetben egyben a Munkáspárt tagjai is. (Bár egy 1984-ben elfogadott törvény értelmében külön kell nyilatkozniuk arról, hogy szakszervezeti tagságuk mellett a Munkáspártnak is tagjai kívánnak-e lenni.) Ennek következtében a Munkáspárt bevételeinek nagy részét – a szakszervezeti tagok befizetései mellett – az intézményi tagok (szövetkezetek, szocialista társaságok stb.) és az érdekképviselők a párt számára „átengedett” adományai tették ki. Ilonszki Gabriella az angolszász országok politikai rendszereit bemutató könyvében (Ilonszki, 1998, 79.) ezt az állítást konkrét számokkal is alátámasztja. A szakszervezetek befolyásának korlátozására tett kísérlet³ ellenére napjainkban is közel 4 millióra tehető azok száma, akik valamilyen formában hozzájárulást fizetnek a Munkáspárt kasszájába: ezek megközelítőleg kétharmada lehet egyben szakszervezeti tag is. Az érdekképviselői tagok mellett gyarapodott a párt egyéni tagjainak száma is: míg 1994-ben 220 ezer, addig 1998-ra már 450 ezer főre tehető a párttagok létszáma.

Az alacsonyabb taglétszámú (1992-ben 780 ezer, 1997-ben 400 ezer taggal rendelkező) Konzervatív Párt a tagdíjbefizetésektől való függést a Munkáspárténál sikeresebb adománygyűjtő munkájával ellensúlyozta. Az egyéni tagok mellett országos szervezetükre támaszkodva (National Conservative

Association) gyűjtenek adományokat, melyek döntően az üzleti köröktől érkeznek.

A közvélemény tájékoztatását szolgálja az a törvény, ami szerint minden 50 fontnál nagyobb adományt be kell jelenteni, és az 1000 fontnál többet adományozók esetében azok adatait is meg kell adni. Egy választókerületben a választást megelőző 365 napban összesen legfeljebb 30 ezer fontot lehet kampánycélokra költeni. A kampányköltségeket csak egy erre a célra elkülönített alszámláról lehet finanszírozni. Így hát nem véletlen, ha a szakszervezetek támogatásáért kért politikai befolyás miatt a Munkáspárt, illetve az üzleti körökből érkező adományoknak való kiszolgáltatottság miatt mindkét nagy brit párt támogatja a pártok költségvetési támogatásának olyan irányú kibővítését, amely a kontinentális Európa országaiban már régebb óta létezik.

A vállalkozásoktól, cégektől és befektetőktől érkező támogatásokat sokszor a korrupció gyanúja lengi körül. Erre az imént említett brit modellnél maradva is több esetet találunk: 2000 novemberében Richard Desmond médiamágnás cége megvett három, összesen 2,6 millió példányban megjelenő napilapot (Daily Express, Sunday Express, Daily Star), de Stephen Byres ipari és kereskedelmi miniszter nem indított monopóliumellenes vizsgálatot Desmond cége ellen. Majd egy héttel a miniszter engedélyező döntése után a médiavállalkozó 100 000 fontot fizetett be a Munkáspárt kasszájába, és az ő cége biztosított állást a Munkáspárt exfőtítkárának. A nyilvánosság befolyását és erejét mutatja az a 1997. novemberi példa, amikor a Blair-kormány a dohánytermékek reklámozásának tilalma alól felmentette a Forma-1 autóversenyeket. A kormányfői gesztus után Bernie Ecclestone, a rendező cég tulajdonosa 1 millió font támogatást adott a Munkáspártnak, amit a botrány kirobbanása után visszafizettek Ecclestonnak. Két további eset: egy, a Munkáspártot támogató cég nyerte meg a bárányhimlő elleni védőoltás beszerzésére kiírt tendert, illetve egy másik – szintén a Munkáspártot támogató – cég egy romániai acélipari vállalat privatizációja során számíthatott Blair személyes közbenjárására. (HVG 2002. május 18.)

A brit sajátosságokat tárgyalva meg kell említeni azt a kétpárti politikai váltógazdaságot stabilizáló finanszírozási módszert, amely a kiszámítható és zökkenőmentes kormányzást hivatott elősegíteni: az ellenzékbe szorult nagy párt költségvetési támogatást kap egy ún. „árnyékkormány” kialakítására, amely a támogatásnak köszönhetően az ellenzékben eltöltött ciklus ideje alatt fel tud készülni az állami főhatalom esetleges átvételére. A demokrácia szabályainak megfelelően a választók több alternatíva közül kell hogy választhassanak. Ezen alternatíváknak kormányképesnek kell lenniük; magyarul a polgároknak el kell hinnüik ezekről, hogy kormányra kerülve szakmai

javaslataikat meg is tudják valósítani. Ehhez az alternatívák folyamatos kidolgozására és aktualizálására, illetve kellő számú felkészült szakemberre van szükség. Mindemellett a közszolgálati média minden politikai csoportosulás számára valós társadalmi befolyásával arányos mértékű megjelenési lehetőséget biztosít. Ezáltal a polgárok az „árnyékkormány” és a hivatalban lévő kormány szakmai javaslatai és alternatívái között a lényeges információk birtokában, saját belátásuk alapján dönthetnek.

Az ellenzék ennek a költségvetési „segítségnek” köszönhetően napról napra felkészülten bírálhatja a kormány munkáját, a felmerülő ügyekre pedig alternatív megoldási módot vázolhat fel. Ennek következtében számos ágazati politika kikerül az általános politikai diskurzus hatása alól, ami több szakmai kompromisszum megkötését teszi lehetővé. A módszer nemcsak a politikai és szakmai viták mennyiségének az utóbbi irányába való eltolása miatt praktikus, hanem azért is, mert ideális esetben az ellenzéknek juttatott költségvetési támogatás költsége a szakpolitikai konszenzus társadalmi haszna alatt marad.

AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK

A központi költségvetésekből nyújtott támogatások⁴ esetében Wewer több forrást különböztet meg. A politikai modellek sokfélesége miatt a továbbiakban is indokoltnak tűnik a „központi költségvetés” fogalmának használata. Amennyiben csupán a Wewer által kiindulási alapul vett német politikai modellt vesszük, úgy ott is szembeűnő, hogy a szövetségi (országos) szintű támogatások mellett a tartományok (megyék) és a települések helyi önkormányzatai is nyújtanak támogatást a pártoknak vagy a választott politikai tisztségeket betöltőknek (esetleg az ezeket jelölő szervezeteknek).

Így Wewer terminológiája szerint az állami támogatások általában lehetnek *közvetettek* (ilyenek pl. a pártoknak nyújtott támogatások és adományok után igénybe vehető adókedvezmények formájában stb.), vagy *közvetlenek* (egyenesen a pártoknak vagy azok csatolt szervezeteinek történő kifizetés révén stb.). Ez utóbbi magában foglalhatja bizonyos szolgáltatások vagy javak térítésmentes igénybevételét, használatát. Ez történhet – többek között – párhelyiségek, tanácskozási és rendezvénytermek, plakátkiragasztó helyek ingyenes rendelkezésre bocsátásával, vagy a közszolgálati médiában a választási kampány során ingyenes vagy kedvezményes hirdetési idő biztosítása révén is. Az ilyen típusú támogatás kiterjedhet a pártok vagy társadalmi szervezetek tulajdonában levő folyóiratok, küldeményeinek kedvezményes tarifájú kézbesítésére is (Ausztriában ez 2001-ben szűnt meg, azóta az ilyen küldeményeket is

normál tarifával kell postázni.) A központi költségvetésből érkező támogatások lehetnek *célhoz kötött* – a hazai fogalomhasználat szerint „pántlikázott” – támogatások: a támogatásra méltónak tartott célok között számos országban szerepel a többpárti demokratikus rendszer értékeinek terjesztését szolgáló politikai képzés vagy újságírók és egyéb multiplikátorok képzése; ilyen kiemelt céltámogatást nyújthatnak a választási kampány költségeire is (pl. az elért szavazatszám arányában fizetett költségátalány stb. formájában). A központi költségvetésekből folyósított támogatások Wewer által megnevezett utolsó formája a *nyílt támogatás* (mint például a pártokhoz/politikai irányzatokhoz bevallottan közel álló intézmények – alapítványok, szakszervezetek, ifjúsági és egyéb érdekképviseleti szervezetek stb. – számára a párttámogatásoktól elkülönített állami kifizetések). A központi költségvetés nyújthat azonban burkolt formában is támogatást: az egyes választott politikai tisztségeket betöltők (vagy ezek testületeinek) tudatos többletjavadalalmazása révén. A politikai tisztséget betöltők jövedelmébe így beépítik azt az összeget is, amelyet ezek mintegy „pártadóként” saját pártjuk költségvetésébe kötelesek befizetni.⁵

Wewer a kérdéskör empirikus tanulmányozásánál nem tesz különbséget aközött, hogy a pártok a központi költségvetésből kapott támogatásokra, illetve a magánszemélyektől/szervezetektől érkező adományokra törvényes vagy törvénytelen úton tettek-e szert. A kérdéskör ezen része a társadalom politikai alrendszerének rendszerfunkciói szempontjából viszont fontosnak tűnik; ugyanis azt, hogy a politikai pártok legális vagy illegális pénzgyűjtésének milyen a társadalmi visszhangja, az adott ország politikai kultúrája és szocilaizációs mintája határozza meg. Bár a választott politikai tisztségviselők saját fizetéseik emeléséről hozott döntéseit a társadalom és a média rendre kritikus szemmel nézi, addig az egyes politikusok és pártok körül kirobbanó pártfinanszírozási botrányok már nem esnek ennyire egyértelmű megítélés alá. A közvélemény a személyes anyagi haszonszerzést, jogtalan módon előnyökhöz jutást és a hivatali hatalommal való visszaélést szigorúbban, a „magasztos” célok érdekében elkövetett csalásokat és a törvények megkerülését jóval elnézőbben fogadja.

Utóbbira jó példa a német CDU körül 1999. végén kirobbant pártfinanszírozási botrány. Amikor kiderült, hogy a párt hivatalos bevallásából kimaradt jelentős pénzüsszegek nem egyes politikusok vagyonát gyarapították, hanem a párt céljaira kerültek felhasználásra, illetve amikor a botrány főszereplőjévé váló Helmuth Kohl exkancellár a médiának megmutatta saját házáat, amelyben idestova már 30 éve lakik, a közvélemény érdeklődése lassan más (botrány) témák felé fordult.

HOGYAN KEZELENDŐ EGY BOTRÁNY? – EGY NÉMET PÉLDA

A politikai rendszer stabilitása nagymértékben függ attól, hogy a polgárok mennyire ismerik a nevükben hozott, és rájuk nézve kötelező döntések létrejöttét szolgáló mechanizmusokat, a döntéseket befolyásoló tényezőket. Az Európai Unióban tapasztalt „demokratikus deficit” és „átláthatatlanság” vádja a nemzetállamok politikai döntéshozóival szemben is egyre gyakrabban hangzik el. „Demokratikus deficit” alatt többnyire azt értik, hogy a politika „fekete dobozában” a polgárok nem mindig tudják, hogy pontosan hol is születik meg egy bizonyos döntés. A nemzetállami szuverenitás csökkenése következtében számos döntést nem az uniós tagországok parlamentjeiben, hanem Brüsszelben hoznak meg. Ezek végrehajtásáról ugyanakkor gyakran éppen a nemzeti kormányoknak kell gondoskodniuk. Az „átláthatatlanság” (más szóval a „transzparencia hiányának”) vádja inkább a döntési folyamatokra és azok ellenőrizhetőségére vonatkozik. A nemzetállami politikások gyakran olyan döntésekért is az EU központi döntéshozatali intézményeire próbálják háritani a felelősséget, melyeket maguk is befolyásolhattak vagy megakadályozhattak (volna).

A pártfinanszírozás területe a politikai rendszernek talán azon része, melyre a nyilvánosság részéről a legnagyobb figyelem irányul. Ennek a fokozott érdeklődésnek a politikai rendszert működtető politikai osztály a transzparencia növelésével igyekszik megfelelni.

Térjünk vissza a – már említett – CDU-hoz kötődő botrányhoz. Ennek első szakaszában az egymással ellentmondásba kerülő pártvezetők nyilatkozatai egységessé váltak, végül bár több vezető politikus lemondása után Kohl exkancellár magára vállalta a politikai felelősséget, ám a pártokról szóló törvény előírásait figyelmen kívül hagyva, nem volt hajlandó elárulni az adományozók kilétét.

A botrány elsimulásához egyfelől tehát a *politikai felelősség személyesítése* volt szükséges, másfelől sikerült azt is érzékletesen bemutatni, hogy a hatóságok által kimutatott konkrét esetben a német exportipar érdekében járt el a politikai elit: a korrupciógyanús támogatást harci eszközök Szaúd-Arábiába történő szállításának engedélyezése érdekében fizették ki, és így a német gyártmányú harckocsik exportját a német munkahelyek biztosítását célzó akkori kormányprogram részeként tudták felmutatni. Harmadrészt sikerült a közvélemény előtt bemutatni, hogy a fekete kasszába folyt támogatást valóban pártcélokra használták fel, és nem egyes politikusok fedezték luxuskiadásaitak vagy gyarapították vagyonukat.

A botrány kezelésének megfigyelhető volt egy *offenzív síkja* is. Ez elvileg a pártfinanszírozási rendszer elégtelenségeiből fa-

kadó, a politikai osztály egészét érintő gyakorlat nyilvánosságra hozatalával [esetünkben ez többek között az egykori keletnémet állambiztonsági szervezet (MfS) lehallgatási és hírszerzési jelentéseinek felhasználásával] járt volna, ami a demokratikus intézményrendszer egészébe vetett bizalom erodálásához vezethetett volna, így a politikai ellenfelet is a botrány elsímításában tette érdekeltté. Az MfS ugyanis előszeretettel – és sikeresen – gyűjtötte a nyugatnémet politikai elitet kompromittáló adatokat, melyek között minden bizonnyal korrupciógyanús ügyek is szerepeltek. Az ilyen – nyugatnémet törvények szerint illegális módon gyűjtött – információk felhasználásába egyetlen nagy párt sem egyezett bele, így ez a döntés nagymértékben hozzájárult ahhoz, hogy a jogi felelősség megállapításához ne találjanak elégséges bizonyítékot.

A konzervatív pártok offenzív stratégiájának alapvető taktikája a szabálykerülő magatartások kontrasztjának felépítésére irányult. Ennek eszközeként az „ellenbotrány” kirobbantását alkalmazták. Miután az egységes nyilatkozatokkal elérték, hogy a társadalomban a CDU-botrány kapcsán a „magasztos” pártcélokért való szabálykerülés tudatosuljon, addig számos példán keresztül tettek kísérletet arra, hogy a botrány fő haszonélvezőjének számító szociáldemokratákat (SPD) az egyéni meggazdagodásban érdekeltek pártjaként állítsák be. Ennek során olyan adatok láttak napvilágot, melyek egyes vezető SPD-politikusok személyes – erkölcsileg és jogilag is kifogásolható – előnyszerzését mutatták be. Schröder kancellár utódja az alsó-szászországi tartományi miniszterelnöki székben, így azért volt kénytelen lemondani, mert kiderült: születésnapj ünnepségét – amelyre 500 vendég volt hivatalos – egy helyi sörgyár finanszírozta, míg nyaralásait a tartományi tulajdonban lévő pénzügyintézet. Volt példa városi vezető esetében a belterjes részvénykereskedelemre, tartományi tulajdonban lévő energiavállalattól rendkívül kedvezményesen bérelt villára és több, főként az egzisztenciájukban lecsúszó kisembereket felháborító esetre.

A következő szemléletes példa azt mutatja be, hogy egy adott parlamentben miként lehet a közvélemény nyomására a korrupció lehetőségeit szűkíteni hivatott eljárást az írott házszabály és az íratlan parlamenti játékszabályok segítségével zátonyra futtatni. A példa a német szövetségi gyűlés (Bundestag) közelmúltbeli gyakorlatából való, ám a szükséges változtatásokkal több más országból is idézhető lehetne.

2002 nyarán több német parlamenti képviselőről jelentek meg olyan újsághírek, miszerint a képviselői minőségükben megtett hivatalos útjaik után járó törzssutaspontjaikat magáncélú utazásaikra használták fel. A „bonuszmérföldek botrányát” a német adófizetők egyesületének egyik vizsgálata robbantotta ki. Egy másik újsághír szerint Rudolf Scharping védelmi miniszterként egy marketing-tanácsadó cég számlájára vásárolt

több mint 50 ezer márka értékben új öltönyöket, vagy vett fel további több tízezer márkát egy el nem készült kéziratért. A több neves politikust is érintő két ügy csak egyike volt a politikusok anyagi juttatásai körül kirobbant botrányoknak, így a közvélemény a kérdés megnyugtató rendezését várta. Ezt szolgálta a keletnémet kommunista utódpárt (PDS) által benyújtott határozati javaslat is, amely a Bundestagban helyet foglaló pártok közül egyedülként javasolta azt, hogy a képviselőknek a jövőben ne csak a tisztelt ház elnökénél kelljen bejelenteniük másodállásaikat és (egy bizonyos értékhatár feletti) mellékjövedelmeiket, hanem azokat nyilvánosságra is kellene hozniuk.

A folyamatnak e része a pszichológiából jól ismert játékelméletekkel is leírható, hiszen a Bundestag legkisebb pártjaként politikai karanténban lévő PDS „bátran” javasolhatta a képviselők jövedelmeinek teljes nyilvánosságra hozatalát, vagy legalább a nyilvánosságra hozatal alsó határösszegének erőteljes csökkentését, hiszen saját képviselői alig rendelkeztek ilyenekkel, illetve a többi párténál messzebb menő és szigorúbb szabályozást célzó javaslatuk joggal számíthatott a sajtó és a közvélemény támogatására. Javaslatuk leginkább figyelemfelkeltő hatásúnak volt nevezhető.

A parlamenti jog eszközeivel vizsgálva a kérdést, azt kell látnunk, hogy az önálló frakcióval rendelkező PDS jogosult volt saját határozati javaslatok beterjesztésére. A Bundestag gyakorlatából az is előre valószínűsíthető volt, hogy javaslatuk a többi párt részéről nem fogja megkapni a szükséges támogatást, így azt elutasítják, és az nem kerül a plénum elé. A kérdés jogi része ezzel le is zárul.

Innen az íratlan parlamenti játékszabályok adnak eligazítást a kérdésre adott politikai válasz további útjáról. A német gyakorlat szerint, amennyiben egy ellenzéki (vagy adott esetben egy, a többi párt által politikai karanténba zárt) párt terjeszt elő egy egyébként épkezláb és hasznos javaslatot, úgy azt a többségben lévő pártok először rendszerint elutasítják, majd azonos (ritkábban változatlan) tartalommal saját javaslatukként terjesztik be, melyet a többség rendszerint meg is szokott szavazni. Az elutasításnak persze kifejezetten „szakmai” okai vannak, pl. újabb vagy más szempontok merültek fel a vita során, melyeket még be szeretnének építeni stb. Esetünkben a kormánykoalíciót adó szociáldemokraták és Zöldek képviselői kijelentették, hogy nem fogják a PDS javaslatát támogatni, ám a közvélemény igényének megfelelően saját javaslatukba beépítik a mellékfoglalkozásokból húzott képviselői jövedelmek nyilvánosságra hozatalát. A kormánykoalíció javaslatából azonban a korábban felvállalt követelések „kimaradtak”, és a PDS ilyen irányú módosító javaslatait a többség rendre leszavazta. Így a nyilvánosság előtt felvállalt, és a saját javaslatba beépíteni szándéko-

zott elemek végleg kimaradtak a képviselők mellékjövedelmeit szabályozó határozatból.

VÁLTOZÁSOK AZ UTÓBBI ÉVTIZEDEKBEN ÉS AZ AMERIKAI SZABÁLYOZÁS REFORMJA

Egy párt bevételei és kiadásai nagymértékben függenek az adott párt kormányzati és pártrendszerben elfoglalt helyétől (nem mellékes kérdés, hogy a szóban forgó párt például a nemzeti vagy szövetségi parlamentben foglal helyet; a párt a kormánykoalíció tagja-e vagy ellenzéki; regionális vagy országos szervezettségű párt; megyei/tartományi önkormányzati szinten képviselt párt; proteszpárt stb.). Mindez ugyanis döntően befolyásolja bevételeik forrásait és struktúráját, illetve kiadásaik prioritásait. A nyugat-európai pártok állandó intézményrendszerük kiadásai (irodák üzemeltetése, kiadványok előállítás és terjesztése, főállású alkalmazottak utáni bérjellegű kiadások, nemzetközi szervezetek tagdíja, propagandamunka, utánpótlásképzés stb.) a tömegpártok és a törzsválasztókat mozgósító kampányok idején még meghaladták az időszakos kampányokra fordított kiadásokat. A törzsválasztói táborok olvadásával és a bizonytalan szavazók számának ezzel egyidejű növekedésével felértékelődtek az átalakuló társadalom egészét megszólító és elérő kampányeszközök. Naßmacher (Naßmacher, 1997) kimutatása jól érzékelteti a kereskedelmi médiában elhelyezett hirdetések költségeinek növekedését. A német RTL-csatorna csak 1992-ben közel annyi reklámbevételre tett szert., mint amennyi pénzt a német állam az összes párt politikai munkájának támogatására fordított (1,47 milliárd márka). Ez az arány jól mutatja, hogy a pártok állami támogatása csupán korlátozott média-jelenlétet tenne lehetővé. Naßmacher egy hetvenes évekből származó felmérése azt vizsgálta, hogy a nyugat-európai országokban egy választásra jogosultra vetítve hány márkát fordítanak a pártok költségvetési támogatására. Az általa felállított skála alsó értéke 5 márka (Nagy-Britannia), míg felső határa 33 márka (Ausztria) volt.

A hagyományos törésvonalak (osztály alapú önbesorolás, lakóhely, vallási hovatartozás stb.) által jellemzett társadalmakat átrajzolta a szociális mobilitás felgyorsulása. A kiszámítható szavazói magatartás helyét fokozatosan átvette az individualista alapú politikai döntés és szerepvállalás. A tudományos-technikai forradalom következtében egyre több háztartásba eljutó kereskedelmi elektronikus média ehhez kitűnő csatornának bizonyult. A rádió, kábeltévé, majd műholdas sugárzású kereskedelmi csatornák a nivelláló fogyasztói társadalom kialakulásának kedveztek. A politikai pártok kampányukat egyre nagyobb mértékben építették az ilyen médiumokra, mellyel na-

gyon sok döntésében bizonytalan vagy ingadozó szavazót is el tudtak érni.

Az ilyen eszközök és csatornák iránt periodikus módon megnövekedő kereslet – a piac törvényei szerint – az árak emelkedéséhez kell(ene) hogy vezessen. Kellő szabályozás hiányában ez a politikai kampányok költségeinek robbanásszerű növekedéséhez vezetne, illetve ellehetetlenítené a társadalmi célú és korlátozottan fizetőképes célok megjelenését.

A kultúripar bölcsőjének számító Amerikai Egyesült Államokban Richard Nixon és J. F. Kennedy között zajlott le ismeretlen az első televíziós vita, és szintén itt használtak elsőként közvélemény-kutatásokat, direkt leveleket és más, a reklámokból és a marketing területéről átvett kampányeszközöket. (Az amerikai kampányköltségek emelkedését jól mutatja a következő adat. A 2000. évi elnökválasztási kampányban a két elnökjelölt összesen 300 millió dollárt költött, és további 500 millió dollár értékű „természetbeni” hozzájárulásra is számíthattak. Ez az összeg közel tízszer akkora, mint amennyit az 1974-es kampányra költöttek.)

A kampányok finanszírozásának legújabb kori amerikai története 1907-ben kezdődött, amikor Theodore Roosevelt elnökiségének idején a kongresszus a Tillman-féle törvényben megtiltotta, hogy a vállalatok politikai kampányokat finanszírozzanak. 1947-ben Harry Truman elnöki vétőjával szemben is elfogadásra került a Taft–Hartley-törvény, amely a szakszervezetek számára tiltotta meg politikai kampányok anyagi támogatását.

A kampányok szabályozásának mai formája Nixon elnök illegális pénzgyűjtése és törvénytörő kampánytechnikái miatt 1974-ben elfogadott törvénymódosítás során alakult ki. Ekkor alapították meg a szövetségi választási bizottságot (Federal Election Committee). Szintén ekkor szabályozták az egyéni hozzájárulások és az egy jelölt által elkölthető kampánykiadások felső határát is. Utóbbi a legfelsőbb bíróság 1976-ban alkotmányellenesnek ítélte és megszüntette.

A 2002. évi reform a leggyökeresebb változásokat hozta az 1974-es szabályozás óta: korábban leginkább a kiegyenlítés és a közel azonos feltételek megteremtése volt a cél, most pedig mintha a szabályozottság és az átlátható viszony kialakítása lenne a politikai elit célja. A radikális változást az amerikai társadalomban a Watergate-botrány néven elhíresült ügy miatti felhördülése okozta. Nixon újraválasztása az 1972-es választási évben biztosnak tűnt. 1969-ben elkezdett „tárgyalásos politikáját” 1972. májusában siker koronázta. Moszkvában aláírta az első fegyverzetkorlátozó megállapodást, a SALT-I szerződést. Észak-Vietnamból puhatalóztak egy esetleges békeszerződés feltételeiről, és újra intenzívvé alakították a Kínai Népköztársasággal időlegesen távolságtartóvá vált amerikai diplomáciai kapcsolatokat.

Nixon demokrata párti kihívója, George McGovern fölött elsősorú győzelmet aratott. Az 50 szövetségi államból 49 támogatását tudhatta maga mögött, majd 1973 tavaszán a Washington Post oknyozó újságírói tollából született cikkben a lap megszéllőztette, hogy a Nixon újraválasztását támogató bizottságok illegális eszközökkel szálltak versenybe. Ezek között szerepelt 1972 nyarán egy betörés a demokrata párt választási kampányközpontjának otthont adó Watergate Hotelba, ahol lehallgató berendezésekkel akarták kifürkészni a politikai vetélytárs szándékait. Az 1973 májusa és novembere között a televízió élő adásában közvetített meghallgatások során Nixon számos munkatársa került olyan helyzetbe, hogy le kellett mondenia magas politikai tiszttségéről. Amikor a vizsgálódások során kiderült, hogy maga Nixon elnök próbálta megakadályozni egyes, rá nézve terhelő bizonyítékok kiadását, a kongresszus 1973 októberében elindította a felmentési eljárást (impeachment). Miután ennek kimeneteléhez nem fért sok kétség, Nixon még az eljárás lezárulása előtt, 1974. augusztus 8-án önként lemondott hivataláról. Utódja, az addigi alelnök, Gerald Ford jogosítványával élve kegyelemben részesítette Nixont, aki így elékerülte a bírósági ítélettel járó megaláztatást.

A választási törvény reformjának napirendre kerülése már a 2000. évi elnökválasztás rendkívül szűk eredménye után felmerült. Mindkét párt részéről teljes egyetértés mutatkozott abban, hogy egységesíteni kell a szövetségi államonként még részben eltérő szabályokat, illetve átláthatóbbá kell tenni a közvéleményt foglalkoztató – javarészt anyagi – folyamatokat. A politikafinanszírozás rendezésének napirendre kerülését az tette lehetővé, hogy a százfős szenátusban kialakult 50–50% arány miatt a törvényjavaslatot a republikánus színekben megválasztott, ám később függetlenné váló és a demokratákkal szavazó, James Jeffords vermonti szenátor szavazatával sikerült tárgyalási sorozatba venni. A kompromisszumot segítette a kreatív könyveléséről elhíresült Enron energiaipari vállalat 2002. januári csődje is, amely jelentős anyagi támogatást nyújtott – főként republikánus – politikusoknak. A közvélemény reformokat sürgető nyomása így találkozott a politikai rendszert érintő szabályok kiszámítható megváltoztatásának igényével. A márciusban elfogadott változtatások ugyanis csak a 2002 novemberében következő szenátusi választások után lépnek életbe.

A 2002. március végén aláírt reformcsomag lényege, hogy megszüntette az ún. „puha” pénzek (soft money) formájában nyújtható támogatások lehetőségét. [Puha pénzek a szövetségi választási bizottság (FEC) 1978-as állásfoglalása nyomán az általánosan „pártépítésre” szánt támogatásokat értik.] „Puhaságuk” a felhasználás szabályozatlanságából ered, hiszen áttételen majdnem minden pénzkiadással járó intézkedés szolgálhatja egy párt struktúrájának, imázsának, népszerűségének stb.

építését. (HVG, 2002. április 5.) A pártközpontok és központi apparátusok, elnökjelöltek és pártvezetők helyett ezentúl már csak a szövetségi állami, illetve helyi szintű pártszervezeteknek lehet – és így is csak személyenként maximum 10 ezer dollár – támogatást nyújtani. Ebből az összegből a választópolgárok regisztrációját és választási részvételét lehet támogatni. A változás megszorító jellege akkor válik szembetűnővé, amikor a pártok elesnek az olyan nagy összegű támogatásoktól, mint amelyet pl. a „Tini nindzsa teknőcök” című rajzfilmen meggazdagodott Haim Saban médiavállalkozó nyújtott a Demokrata Párt új washingtoni székházának építéséhez (ebben az esetben hétmillió dollárról volt szó). A gyakorlatilag megkötés nélkül felhasználható „puha” pénzekből származó bevételek főként a kampányok idején játszanak fontos szerepet. Csak a 2000. évi elnökválasztás két jelöltje 500 millió dollár „puha” támogatást gyűjtött össze és költött el. A választások nélkül eltelt 2001. évben a republikánusok 87,8 millió, míg a demokraták 61,9 millió dollárt gyűjtöttek. A karizmatikus politikus és kiváló kampányoló hírében álló korábbi elnök, Bill Clinton vacsorákon, fogadásokon látta vendégül támogatóit, melyeken az általában borsos árú belépőjegyek megvásárlásával a vendégek egyúttal a demokrata jelölt kampányára szánt összeget is kifizették. 1996-tól kezdődően Clinton bőkezű támogatói – támogatásuk mértékétől függően – egy éjszakát vagy akár egy egész hétvégét is eltölthettek a Fehér Ház Lincoln-szobájában. Szintén Bill Clinton volt az az amerikai politikus, aki a szexbotránya miatti ügyészi vizsgálat és persorozat költségeit szintén külső támogatásokból fedezte.¹

A magánszemélyek által nyújtható párttámogatás összegének korlátozásával egyidejűleg megemelték a közvetlenül a kampányra fordítható, ún. „kemény” támogatások összegét. Egy magánszemély a kétéves választási ciklusonként egy-egy jelöltnek az eddigi ezer dollár helyett immáron kétezer dollárnyi támogatást nyújthat. A társaságok és egyéb intézményi támogatók az eddigi 50 ezer helyett 95 ezer dollárral támogathatnak egy-egy jelöltet, pártot, vagy a kampánytámogatások összeggyűjtésére alakult politikai akcióbizottságot (PAC). Ezek az összegek az infláció mértékében emelkednek. A 2001. évben a republikánusok 112,3 millió, míg a demokraták 54,6 millió dollár „kemény” támogatást tudtak gyűjteni.

A támogatások maximalizálásának van egy ideológiai oka is, amely leginkább az amerikai választási rendszerben válik értelmezhetővé, ahol az észak-amerikai társadalmakra jellemző közösségi szellem és közösségépítési buzgalom jelenik meg. E szerint az ideális jelölt minél több szavazóval vagy önszerveződő szervezettel kerül kapcsolatba, annál jobban megismerheti a választóközterében élőket és az őket valóban foglalkoztató problémákat. Ugyanakkor a szorosabb kötődés, az egymásrautaltság erősíti a párbeszédet, ami a társadalmi igényekhez job-

ban igazodó megoldásokat eredményezhet, illetve javítja az ellenőrzés és beszámoltatás mechanizmusainak hatékonyságát. Mindezek a politikai rendszer stabilitását szolgáló, legitimációjának erősítését eredményező intézkedések. (A jelöltek és az őket támogató pártok széles társadalmi beágyazódását mutatja, hogy George W. Bush elnökjelölti kampánya során a republikánus párt adománygyűjtői, az ún. pionírok 113 millió dollárt gyűjtöttek össze az ezerdolláros támogatásokból.)

A támogató kampányokat érintő szigorítások nem vonatkoznak viszont a politikai akcióbizottságokra, melyek „pántlikázott” – és nem csekély összegű – kemény választási pénzeket használnak fel egy-egy jelölt érdekében. A reformcsomag nem vonatkozik – a formálisan egyik párthoz vagy jelölthöz sem kötődő – érdekképviselői szervezetek, vállalatok és nonprofit szervezetek támogatásszerzési tevékenységére. Így ezek továbbra is korlátozás nélkül gyűjthetnek támogatásokat céljaikhoz, ám bizonyos ügyeket, témákat vagy értékeket támogató „tematikus” hirdetéseiket és kampányaikat ezen túl az előválasztások előtt legfeljebb 30, míg a választások előtt 60 nappal fel kell hogy függeszték. Az ilyen „támogató” kampányok közvetlen módon nyújtanak támogatást egy-egy jelölt számára. Az Amerikát megosztó fegyverviselés körüli vitában például a rendkívül befolyásos amerikai fegyverbarátok szövetsége (NRA) az utolsó elnökválasztásokon a fegyvertartás megengedőbb szabályozását támogató Bush mellett kampányolt. Hirdetéseiben a fegyvertartás szabadságának fontosságára mutatott rá, amit a két jelölt közül csak Bush támogatott komolyabb fenntartások nélkül.

Egy Winston Churchillnek tulajdonított mondás szerint egyáltalán nem biztos, hogy a demokrácia a lehető legjobb uralmi forma, de még nem találtak fel jobbat. Ameddig a helyzet nem változik – amire a kellően kidolgozott és vonzó alternatívák hiányában aligha nyílik esély – a politikatudománynak a demokratikus politikai berendezkedés működési szabályait kell tanulmányoznia.

JEGYZETEK

- ¹ Így például a parlamenti frakciók pártoktól elkülönített költségvetési támogatását; vagy mint Nagy-Britanniában, ahol a legerősebb ellenzéki párt szakértői háttérapparátusa, a kormányzati felelősség gördülékeny átvételét szavatóló „árnyékkormány” részesül állami támogatásban.
- ² Ide tartozik a politikai osztály utánpótlásképzésének, az egyetemi és tudományos kutatásokat végző agytrösztök és más háttérintézmények, esetleg pártokhoz közel álló alapítványok stb. anyagi támogatása.
- ³ A szakszervezeti tagok formalizált párttagsága az őket képviselő szervezetek jelentős befolyását eredményezte, melyet a pártvezetés csökkenteni kívánt.
- ⁴ Ennek alkalmazására az elsők között Puerto Ricóban (1957) és Quebecben (1963) került sor. A különböző modellek annyiban azonosak, hogy a pártok

vagy jelöltek az elnyert szavazatok számának vagy arányának megfelelően részesülnek fix vagy változó összegű támogatásban vagy kampányköltség-térítésben.

- ⁵ A „pártadó” arra az elvre épül, hogy a választott tisztségviselő megválasztását (esetleges karizmáján túl) nagymértékben az őt indító/támogató párt ismertségének köszönheti. A „pártadó” a párt „márkanévének” fenntartását szolgáló „licenclíj”.
- ⁱ Az Egyesült Államokban bevett szokás, hogy szorult helyzetbe kerülő politikusok, vagy ismert személyek (pl. a korábbi baseballsztár és színművész, O. J. Simpson) a média rájuk irányuló figyelmét és a személyes sorsuk iránti kíváncsiságot felhasználva könyvet írnak, melynek jogdíjaiból fedezik perköltségeiket.

IRODALOM

- Almond, Gabriel A.–Bingham G. Powell (1996). Összehasonlító politológia. Budapest: Osiris Kiadó.
- Bayer József, (1999). A politikatudomány alapjai. Budapest: Napvilág Kiadó.
- Bogdanor, Vernon, (2001). Politikatudományi Enciklopédia. Budapest: Osiris Kiadó.
- Gabriel W. Oscar, (szerk.) (1997). Parteidemokratie in Deutschland. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Ilonszki Gabriella, (1998). Westminsteri változatok. Angolszász politikai rendszerek. Budapest: Aula Kiadói Kft.
- Juhász Gábor, (2001). Párt pénzügyek. Budapest: Aula Kiadó Kft.
- Naßmacher Karl-Heinz, (1997). „Parteifinanzierung in Deutschland.” In: Gabriel W. Oscar (szerk.), 1997: 157–177.
- Nohlen, Dieter, (szerk.) (1996). Wörterbuch Staat und Politik. Bonn: Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung
- Wewer, Götrik, (1996). „Parteifinanzierung.” In: Nohlen, Dieter (szerk.), 1996: 507–510.